政 府 与 土 地

—1723—1737 年广西开垦研究

(美)罗威廉

本文研究的是一个传统课题：1736 年末，广西巡抚金铁因钱粮弊薮而丢官。本文想探寻此事之来龙去脉。从事这一小小事件研究的原因，除了笔者自身的兴趣外，还在于它能告诉我们清朝官僚政治的本质，展示清廷通过土地开垦解决粮食不足政策执行中所存在的政治问题，以及因皇位更替而引起的政策变化。正是土地开垦，或垦荒，断送了金铁的前程。

自从 1644 年清朝建立以来，开垦即成为清廷经济政策的核心内容，其目标最初是恢复在改朝换代战火中备受摧残的社会经济，重建中央政府的财政基础，包括众多措施，如实行屯田、对开垦者贷给种籽、农具和牲畜、宣布对新垦土地七年起科等。劝垦，已成为清廷前期八十年统治的重要标志。(1)在这八十年中，政府力图恢复前明在 1581 年制定的《赋役全书》中记载的产粮地亩以及赋税收入。事实上，在地方官开始征税以前，清廷向他们下达的税收指标即以《赋役全书》所载为依据，并通过物质刺激手段，促使官员们力行垦荒。1713 年，康熙帝宣布“永不加赋”，这一政策的出台也源于同样动机。(2)当时，康熙在确信 1581 年的标准已经达到后，开始怀疑仍有闲弃土地未加利用，故以免税加以推动。这个时期，旧有财政收入已足以满足朝廷的开支，而新垦土地也有必要报告朝廷，但地方官却不必绞尽脑汁发现、增加纳税地亩。

然而，当雄心勃勃、精力过人的雍正帝继位后，这种态度就发生了戏剧性变化。作为一名阅历丰富的统治者，多少年来他一直关注着可能危害清朝繁荣的因素。在他看来，过去因政治稳定、经济增长而导致的人口增加，已经达到史无前例的水平，故急需寻求新的粮食资源。在 1723 年的一道重要上谕中，雍正进一步强调开垦的重要性，要求直省官员加快步伐，推动私人土地开垦，他说：

“惟开垦一事，于百姓最有裨益，但向来开垦之弊，自州县以至督抚，俱需索陋规，致垦荒之费，浮于买价，百姓畏缩不前，往往膏腴荒弃，岂不可惜？嗣后各省凡有可垦之处，听民相度地宜、自垦自报，地方官不得勒索，胥吏不得阻挠。至升科之例，水田仍以六年起科，旱田以十年起科，著为定例。其府州县官，能劝谕百姓开垦地亩者，准令议叙，督抚大吏，能督率各属开垦地亩多者，亦准议叙，务使野无旷土，家给人足，以副朕富民阜俗之意。”(3)

显然，雍正最关心的是粮食供应问题，但他也是最高的国家管理者，无意让新的耕地免于税收。1723 年，他宣布对新垦土地的免税条例水田六年，旱地十年，从表面上看，似乎比载之簿籍的规定宽裕一点，然而，和 1713 年康熙上谕的精神相反，雍正明确规定：新垦土地一旦免税期满，将严格征税。在 1727 年一道上谕中，他重新强调这一点，他承认自己对垦荒进度很满意，但更担心垦而未报土地增加，因为垦荒者和地方官都不愿意增加纳税份额。为此，他恢复 1689 年的一项政策：即“隐匿”土地如自行首报，将免除隐匿期间六年的税收。(4)

根据彭雨新对户部档的统计，在朝廷的鼓动下，地方官开始理解雍正的意图。(5)有关土地开垦的报告增加了。雍正的宠臣、云贵总督鄂尔泰是最敏感的。鄂尔泰非皇室出身，而是雍正朝“新人”的代表—非凡的才华，对皇帝绝对的个人忠诚，雍正对他们也委以重任，而不象通常那样任用皇室贵胄和文人学士。(6)经 1726 年—1727 年频频相商，鄂尔泰和雍正制定出土地开垦的“云南模式”。(7)这一政策的许多细节至今尚不清楚，但其核心内容是：由愿意组织开垦的承包人捐资以换取开垦权利，然后对其土地进行分割，招引佃户(通常来自外省)，官贷工本，使其对土地进行最初的清理。一旦土地被证明是有生产能力的，佃户将被旌奖，承包人也会获得某种奖励或官衔，当然，其前提是土地被成功开垦。

类似政策在清代历史上曾屡见不鲜，但从未大见成效。(8)但中央政府都致力于取代或教化土著居民，这从它发动的几场战争可以看出，无疑，实行定居农业。招引汉族流民能捞取政治好处。在此期间，清廷开发西南矿业资源的努力导致大批农民脱离土地，逐利他乡，这也迫使它加强这个缺粮区的粮食生产。这种情形和政治、经济原因结合起来，就使鄂尔泰非正统的开垦方案显得值得冒险。

广西省处于云贵地区的东部，和越南接壤。和西南一样，其山区存在着大量土著居民，并不时陷于与邻省贵州土著的军事冲突中。广西也是近世汉人迁徙之地。然而，它和云贵有一个重要区别，那就是云南和贵州主要依靠粮食进口，广西在雍正朝则有变化，随着河谷地区的肥沃地土被种上稻谷，它已成为谷物的出口地，主要供应人烟稠密的广东地区(9)。与此同时，该省还出现了一个相对富裕的阶层，以“资本主义”的方式进行生产.

雍正在帝国范围内发起的开垦运动在广西引起了高度重视。李绂是清代著名而富有争议的学者，在其沉浮不定的仕宦生涯中，曾有出任广西巡抚的经历。1724 年，他上奏说，尽管数十年来流民迁入，农业发展，但仍有大量土地有待开垦。李绂列举了一系列阻碍开垦的因素，包括轻视山地耕作技术，害怕当地富豪攘夺，担心重税盘剥，并提出了克服这些困难的引人注目的办法。(10)也许因为李绂在行政上的失误或调离过快，他这些建设并没有什么结果，广西在全国的开垦中仍落人后。(11)

1729 年，在雍正大力推广其垦地计划稍后，这种情况有了改变。在这年夏天的一道上谕中，雍正令各省官员就如何开垦土地提出建议。要求官员弄清有意而且有能力从事土地开垦者，如果他们缺乏资金，政府应向他们借贷必须的种籽和牲畜。借贷将在三年内还清，垦地享受六年免锐待遇。(12)

对广西，雍正有自己特殊的处理方法。这年晚些时候，他将广西置于云贵总督鄂尔泰管理之下。1730 年元月，这位认真的官僚向皇帝递交了一份冗长的报告，充分肯定了广西经济发展的潜力，鄂尔泰指出：广西沃野辽阔，在内地省份中位居第二，以前宣称这些土地均系陡峭之区，纯系谎言。昨岁，巡抚金铁曾在广州建议实行屯田，鄂尔泰不以为然，认为开垦效果可能更好。现在，鄂尔泰以其亲眼所见，进一步坚信有必要立即实施开垦计划。

鄂尔泰接着指出：过去还有大量土地被富裕的广西百姓隐匿未报，为了把这些土地纳入税收，应对所有土地之名称、地契进行清查，并建议对所有闲置土地进行丈量，将可耕地分成等级，允许村民捐资开垦。(17)

广西巡抚金铁是鄂尔泰推行开垦计划的候选人。如果说他对金铁实施开垦方案的进展速度还不太满意的话，那么他对金铁的能力还是完全信任的。金铁系汉军镶白旗人，监生出身；是典型的雍正“新人”。因皇帝赏识，他在雍正时迅速发迹，被视为解决边疆问题的能手。在任

广西巡抚的第一年，他成功地促成了广西铜冶业的繁荣。(14)然而，1729年底，他却触怒了雍正皇帝，尽管皇帝仍赞扬其主动精神与政务才干，但却对他在应对中不能敬慎为之。邋遢不整而日渐不满(其实，雍正的标准是相对宽松的)。在这时刻，鄂尔泰站出来为金铁说好话，他说：尽管金铁的文化素养不如人意，但没有谁比他更适合承担发展广西农业的任务。(5)

处于压力之下的金铁显然急于向对自己不满的雍正帝以及新的庇护者鄂尔泰证明什么。他企图通过发展开垦显示自己的才干，从而得到朝廷的眷顾。最初，他试图将“云南模式”用于广西，即士绅们通过捐资获得土地使用权，然后由当地分散的小农予以垦种。(16)在朝廷对这一作法作出温和反映后，金铁便开始推行“云南模式”的另一部分，那就是由地方政府预支工本。当这些措施均未能产生理想效果后，金铁开始推行自己新的政策。

新政策最初是金铁的部下、省布政司张钺的发明。1732年，在既定土地开垦拍卖之风刚刚平息后，张钺通知金铁潘执(音)宣称在临桂开垦了3000亩“荒废”土地。临桂是以前的广西粮食外销区，潘曾任荔浦知县(非广西人)，因徇庇属吏，纵容亲属婪索被降级革职。至是，张钺以其有助于开垦，建议根据“营田开复”条例恢复其官衔。这一条例在临桂以前曾被授用，但从未与土地开垦联系起来。金铁将此报告朝廷后，得到许可。此后，这一事件在广西被引以为例，一批废员官生被招至广西开垦土地。

这个计划显得很理想。一批本已暗然失色的社会精英通过为公众服务获得重新显荣的机会，辛勤劳动的开垦者将被授以各种荣誉称衔，这在别的地方是办不到的。与此同时，政府将获得银钱以增加收入，税收也立即增加(在云南模式下，更多的是垦地立即上税，而不是享受延长免税期)。更重要的是，这一计划显得颇为奏效。1735年，金铁报告在广西推行云南方案的第一年，仅有20,880亩土地被开垦，一但借垦报捐政策推行，就有三倍于此数的土地被开垦。财政收入增加，省布政司得到近50万的捐纳银两(17)。

如果说三个阶层：政府、降级的外省绅衿以及垦民都从这一政策得到好处，这里仍有一个集团感到不快，觉得自己成为掠夺的对象，这就是广西本地的绅衿。这个利益集团试图揭露这样一个事实，在巡抚的方案下，存在着大规模的弄虚作假行为。1733年初，该集团中出现了一位斗士，这就是广西籍的云南布政使陈宏谋。

本来的历史证明：38岁的陈宏谋是金铁致命的对手。他后来杰出的经历显示出：陈宏谋具有旺盛的精力，充足的自信和政治理想。和金铁一样，他是雍正的“新人”，系皇帝亲自点中，置于关键位置上加以培养，和金铁相似，陈宏谋也被视为处理边疆事务的能手。在这方面，他甚至比金铁更加突出，在其最初的任期中，即取得显著成效，最重要的是，在取得政治权威赏识以及争取政治同盟上，他的成绩尤其出色。(18)

在陈宏谋的支持者中，最重要的成员是尹继善，他是镶黄旗人，为鄂尔泰所提拔，且是其女婿。尹继善和陈宏谋作为同时代人，确实名符其实(他们两人均生于1696年，卒于1771年)，其任职过的省份几乎遍及大清帝国。尽管陈宏谋一直系尹继善下属，尽管他们两人的个人作风不同(尹继善是一位诗人和名士，陈宏谋却动止惟慎，不苟言谈)，却成为亲密朋友和政治知己。早在1733年，尹继善任两江总督，雍正令他清理久拖不决的税欠，是时，陈宏谋为其属僚，先是任杨州知府，不久任江苏布政使，深受倚重。当宏谋父母先后去世时，尹继善竟要其在任守制，而不是回乡服丧。1733年初，当尹继善继鄂尔泰任云贵总督时，陈宏谋也随即调任云南，几乎可以肯定，这是尹继善的要求。(19)

不难发现，陈宏谋对金铁在其故乡推行粗暴政策的不满与日俱增。早在1730年，他即在

其任上指责金铁在广西开矿中的盘剥和不合理的谋利行为(20).1732年冬到1733年春，陈宏谋终于回乡安葬父母，在本地区的一个水利工程中，他立即担负起组织者角色(21)。作为临桂县居民和大土地所有者，陈宏谋敏锐地觉察张钺"营田开复"所导致的可怕后果。他在给其邻居杨新亭(音)的信中说：在本乡，仅虚报开垦的土地就不下数十万亩，现在，有必要揭露此事，以使其改弦易辙，因为这种行为使土地不堪重负。(22)

当陈宏谋出任云南布政使时，他即行使其密奏权力，甚至在其尚未上任以前，即向金铁发动攻击。

严格说来，官员不应该利用其密奏特权维护故乡的狭隘利益。然而，皇帝在相当程度上正是依靠这种信息了解地方政府的表现。例如：1729年，他曾向陈宏谋等广西籍官员了解他们对一位新任学政所颁布的道德规则的态度(29)。也有不少官僚因不能揭发原籍地方官的违法败检行为而被革职，当时人们认为，如果官僚不能揭露本省腐败现象，他们必定染指其间(24)。显然，陈宏谋对批评本省开垦政策是充满信心的。

1733年陈宏谋奏折对金铁在广西的政策进行严厉批评，责其"报捐者只就各属，搜有余熟田，量给工本，即作新垦，多弊混"，但对州县官员的不法行为却避免触及。奏折先是感谢皇帝及鄂尔泰对黎民生计的关心，接着指出在推行开垦中，有五点值得注意：第一，根据云南政策，生产资本是发给开垦者的，并定有一定年限，如果年限到了，土地仍未上税，则有可能将其分配给另一位开垦者，这一条在广西未被遵行；第二，在对所垦土地进行纳税评估时，应该根据土地的实际产量确定其等级，而不是简单地主观分类。第三，开垦者在宣称土地开垦已经完成后，政府应进行检查核实。第四，有必要采取措施保证外省废员官生确实在致力于开垦，其具体办法是要求他们输粮，而不是象广西那样捐银。最后，陈宏谋指出：政府所允许的开垦应该是实实在在地扩大粮食生产地，声称把土地改作牧场、草坪等都是不能被接受的。(25)

在奏折中，陈宏谋并未直抒其感，即广西在开垦中普遍弄虚作假，负责组织开垦的官员们卖官鬻爵，而从外省远道而来的废员弃才也无意开垦尺土寸地，明明无法垦种的废弃土地的开垦权却被他们给予所谓的"垦民"，并付以"工本"，而这些百姓却一走了之。然而，从州县到省府，所收取的土地税却和藩库所获取的"捐资"成比例地增长。

对金铁及其同事而言，过了数年后，广西所承担的税额必将随"垦地"的增加而增长，但他们知道从何处弥补这份额外税收。在出卖官衔的同时，他们开始搜寻"隐匿土地"。所谓"隐匿"土地，实际上就是数年来流民开垦的稻田，这些田土曾促成广西稻谷的外运，但却一直没有上税。现在，广西的官僚们给这些标上垦田名目，并责其所有者纳税输粮。于是，这些土地的开发者，陈宏谋称之为"民间"，开始承担推行开垦计划所需资金，而他们从中却一无所获。

陈宏谋的奏折从朝廷那儿得到了满意的答覆。在一折简洁的上谕中，雍正令新任云贵广西总督—陈宏谋的好友尹继善查奏。

事态的发展使金铁陷于防御境地。1734年，他在关于开垦的报告中，为其政策全面辩护。这时，尹继善尚未递交其查奏报告。(26)尽管金铁并不清楚他的行为处于调查之下，但他仍声称其政策均源于鄂尔泰的指示，并得到皇帝的认可。他反复辩解说，以前发展缓慢迫使他进行政策调整，造成进展缓慢的原因是多方面的。首先，当地陋俗阻挠着对山地的开发与耕作，对此，巡抚李绂十年前即已指出；第二，他承认该省确实没有多少好的土地可供开垦，并对鄂尔泰所谓沃野产生了怀疑，在这一点上，其立场开始与陈宏谋接近。尽管陈宏谋认为金

铁的毛病在企图通过从石头里挤出血来捞取政治好处，但金铁却提出了第三点，也是最尖锐的一点，那就是他开垦土地的障碍是那些居心不正，一心谋取个人利益的广西地主，包括"显宦"，如不指名的陈宏谋。

金铁指出：在这僻远地区，一小部分乡绅强化着他们对当地社会的控制，这些年来，地方上的权贵们欺凌百姓，愚弄政府，逃避税收，剥夺无权无势小民的土地（这一点，李绂也曾提及）。这就难怪为什么他们对开垦计划如此愤怒了。金铁指出：他对地方土地状况的了解与计划主要基于佃农，而不是乡绅，正是这一疏忽，使他以前的失误暴露出来。

但是，在下一个月，当尹继善的调查报告出现后，金铁报告的影响很快消失得一干二净，对金铁来说，尹继善的报告简直就象一场恶梦。尽管尹继善宣称自己曾调查过布政司张钺以及其他官员，但几乎他所有的观点都和陈宏谋一致，这份报告本身就强烈暗示陈宏谋及其支持者所言是有根据的。尹继善在报告中提出了令人信服的细节性材料，更重要的，他发现土地开垦中存在大量弄虚作假行为，并称"开复"这一刺激性政策纯系骗局，对此，以前的报告却一字不提。尹继善委婉地指出：鄂尔泰评价广西土地开垦潜力的方法以及土地估量税收的方法是天真的。他赞同用陈宏谋的方法取而代之。并强调，省级官僚因玩忽对地方开垦管理官员的监察而负有一定责任，尹继善称垦业管理者为"土棍"。尹继善的结论是：依靠缺乏正直精神的外省冒险家来扩大耕地无疑是一种蛮干，并建议在真正具有生产能力的耕地被证实以前，改变金铁的税收政策(27)。雍正将尹继善的报告转给户部，未加任何评论。

随着1735年10月8日雍正帝突然去世，朝廷对广西垦荒的调查中断了。在这一年结束前，他的继承人乾隆果断地宣布了自己对垦荒的态度，正如我们即将看到的，乾隆的观点并不乐观。在此之前，让我们继续考察广西的情形。

1736年夏，户部宣布它同意尹继善的观点，认为广西存在大量虚报垦地现象，并令新任总督鄂弥达与金铁一道制定纠正办法。(28)然而陈宏谋对此却不满意，他惟恐政局更替影响他业已取得的胜利，同时，也想利用新君对开垦的保留态度达到自己的目的。在这种情况下，他呈递第二道奏折，在奏折中，他指责广西存在"大弊"，明确责难金铁参与其事。(29)陈宏谋以其家乡临桂为例，强调有大量土地应该从征税地中开除，他说，金铁"欺公累民，自开捐报垦，不下二十余万亩，实未垦成一亩。"此外，绝大多数不毛之区垦出的土地，在一两年内确实能有收成，但很快产量就会下降，乃至颗粒无收，对这些土地，应该予以免税。陈宏谋进一步指出，金铁将调查虚报土地之事一委地方恶棍之徒，焉能查从前之弊窦？在这一场争论中，陈宏谋代表着本地绅衿，金铁则系外地官僚，二人在确定谁能真正代表公众利益上意见大相径庭。

在金铁一方，他象其他许多陷于困境的政治家一样，为自己寻找替罪羊。他上奏说，布政使张钺—这位"开复"政策的最早策划人，以老病请求休致。在下半年，皇帝允许张钺退休，以杨锡绂代之，杨系陈宏谋的密友，这对金铁来说，无疑又是一大恶讯。(30)两周后，坏消息接踵而至。金铁被召至京师陛见，刑部也调查其任地方官时之记录。中级官僚杨超曾受命署理广西巡抚，在其到任前，杨锡绂护理其事。(31)

从此，情况越变越糟，1737年元月甫至，新任巡抚杨超曾即参劾金铁银钱舞弊，刑部以其尚非贪赃，建议宽免，乾隆不许，令枷责。1740年，乾隆怒气渐消，授金铁为河南布政使，而铁已卒。(32)

而陈宏谋在此事中，也显得不够理智。1733年末，他第三次上奏指责金铁借开垦贪财害

民，并列举应该免税土地，且称许多营私舞弊的外省废员现在广西被用为县官、幕友，依靠这些人怎么可以清查隐患？(33)对其渎陈，乾隆不胜其厌。这位25岁即位的皇帝早已稔悉政务，对那些自以为历练而对国家大事指手画脚的臣僚极为不满，他提醒陈宏谋作为广西人，他理应回避本地事务，肆无忌惮地干预只能“启乡绅挟制朝政之渐”，将其交部议处，上谕称：

“从前云南布政使陈宏谋折奏广西借垦报捐一事，与金铁所奏互异，朕已谕令督臣鄂弥达、抚臣杨超曾秉公查究，毋得偏徇，目今尚未覆奏，而陈宏谋又复具奏，哓哓渎陈。陈宏谋身为滇省藩司，此并非伊任内之事，其始初之奏，犹云据已知而直陈，以备采择，既降旨与他人查议，则伊事已毕，惟有静候，无再言之理。乃伊不待督抚议覆，而又为是渎奏，竟俨然似以为不如伊所奏而不止者，是诚何心？且伊为粤人，即所言尽是而从之，犹启乡绅挟制朝政之渐，况未必尽实乎？殊属冒昧之至，著交部严加议处，以为将来之渐。”(34)

陈宏谋不必担心调查的结果，最终递进的报告(以鄂尔弥达以及新任巡抚杨超曾的名义)证实广西存在广泛的欺诈现象，朝廷对不实田亩应予免税。(35)陈宏谋自己因渎陈而受处，被降二级调用，旋任天津道台，在那里，他很快在治水等方面显示出自己的才华。在两年内，他官至巡抚，并在此后三十余年中成为乾隆最为信重的地方官员之一。最具讽刺意义的是，他逐渐成为清廷发展农业的得力干将，但早期的经历似乎他在开垦中维护本省利益的作法使他成为广西历史上一个备受推崇的英雄人物。(36)

在十八世纪二三十年代，类似广西的事例曾屡有发生。雍正帝强调土地开垦，既出于对粮食不足的担心，也是为了增加税收，即所谓“国计民生”，这导致他以不切实的态度施加压力，增加纳税地亩。在另一方面，省级官僚则施压于县级属吏，而县级属吏也想方设法，对地方百姓凌以威势。这种作法诚然导致了帝国范围内耕地面积，及粮食收入的增加，但也产生了严重的荒报现象，以及政府同社会之间，同级政权之间的相互欺骗与争吵。不少省份出现了象广西那样的功能失调：大量虚报开垦土地，与此同时，大量搜求“未发现”的土地以增加税收，这些土地都是以前被百姓开垦的，现在，他们成为增税的受害者(包赔)。接受云南模式的后果是：六到十年起科变成了一年起科，由此在广西导致了强烈的社会抵制，当然，在对雍正指令服从得更为迅速的其他省份，也出现了类似的抗议现象(37)。

在雍正统治的后期，他已注意到了社会上的不满情绪，命令尹继善调查广西情形即为其中一例。在1734年户部一道训令中承认“报多垦少”和多年来一直谴责的“垦多报少”一样严重。一位中国学者指出：雍正帝自己在晚年可能已经采取戏剧生的措施来清除这些混乱，他并不象其支持者那样患得患失。(39)

年轻的乾隆帝继位后，着手进行广泛的政策调查，用“宽”济雍正之“严”，开垦政策即在其政策调整范围之内。他之所以立即采取这一措施，则源于资深的大学士朱轼的一道奏折。乾隆继位未满一月，朱轼即进呈密奏，对开垦政策提出详尽、全面的批评。他与新君非同寻常的关系(朱轼是乾隆的师傅，在雍乾之际政治变革中，是乾隆的顾问)，暗示该奏折是政策调整的先声。(40)

在指出许多省在开垦中存在大量弄虚作假现象以后，朱轼指出：在康熙后期，就已经没有多少可垦之地了。”我国家重熙累洽，生齿日繁，通都巨邑，无一隙未耕之地，盖小民身家衣食之资皆于是出，断无肯耕种之地而肯任其荒芜者”。对此，皇帝不应该以不切实际的计划，进行徒劳无益的尝试。事实上，现存耕地数量不足为凭，因为这些耕地中有不少是无法继续耕种的。朱轼告诫他以前的学生：过分追求税收只会妨碍生产，政府不应该一味鼓励增报

垦地。并建议各省督抚将现有报垦土地详确查明，如有虚拟，据实题请开除。

从乾隆对朱轼奏折立即作出反映可以看出：朱轼的密折以及乾隆的上谕是两人精心准备的。乾隆在上谕中赞扬乃父富民政策为“良法美意”，认为目前的危机主要在地方官僚未能克己奉公，“欲以广垦见长”，“欲以升科之多，迎合上司之意”，要求“嗣后各该督抚宜仰体皇考爱民至意，实系垦荒，然后具奏，不得丝毫假饰，以滋闾阎之扰累”。这道上谕很清楚地表明：在百姓生计和政府收入中，乾隆更关心前者。(41)

在这道上谕下达后，各省都开始对土地重新审计。根据一个保守估计，在乾隆元年。大约有 3,800,000 亩土地被免于征税(42)，几个官僚被革职，其中包括金铁以及河南、山东总督王仕俊。雍正时期，在全国范围内推行的土地清丈被取消了。朝廷公开暗示将允许土地的不报行为。1740 年，这一精神被具体化为：地方新垦零星土地，不必上报，且永远免税。(43)这意昧着：政府允许农民通过分散的个别土地开垦以为安身立命之资，但不再推行大规模的土地开垦计划。

显然，在乾隆时期，清廷鼓励开垦的政策消失了。有人估计，在十八世纪五、六十年代，曾一度出现开垦热(44)，皮特·培杜曾分析过这种情况。在该世纪中叶以前，许多清朝官僚，著名的如杨锡绂、陈宏谋曾对无节制的私人开垦导致生态破坏而忧心忡忡，并试图通过政府计划来规范其行为，但没有成功。(45)不难理解，从雍正开始，人们就对人多地少、粮食不足而深感忧虑，粮食一直是清朝统治者首先考虑的问题，在这种情况下，开垦必然置于优先地位。

笔者试图得出某种结论以概括十八世纪三十年代在广西以及其他地方开垦政策的戏剧性变化，在我看来，至少是政府与社会之间相互关系在这个领域重新结合的一部分。这种现象可以追溯到政治一经济范畴的广泛方面(如地方财政和仓储等)，在其他领域如社会和文化方面，其政策也是如此。

历史证明：雍正自负而鲁莽的土地开垦政策造成了严重的政府功能失调，其继承人没有别的选择，只能采取果断行动予以纠偏。乾隆政策的新意在于：其开垦政策实际上是牺牲政府税收，以谋求经济的发展和政治认同，以及拥有土地的文化精英的支持。富有争议而影响深远的是：乾隆的决定，即放弃理所当然的权利，让大清帝国范围内既存和未来的经济基础(土地)大量不予登记。在未来几代中，中国即陷于十八世纪难以设想的内忧外患中，源于雍乾两种决策而导致的政府衰微即显示出难以枚举的弊端。

---

(1)参阅彭雨新《清代土地开垦史》，冯柳堂《中国历代民食政策史》。

(2)《康熙实录》卷 256；皮特·培杜《地尽其利：1500－1850 年湖南省府与农民》。

(3)《雍正实录》卷 6。

(4)《大清会典事例》卷 166。

(5)《清代土地开垦史》第 73－74，282 页。

(6)恒慕义《清代名人传》第 601－603 页。

(7)《大清会典事例》卷 166。

(8)《地尽其利：1500－1850 年湖南省府与农民》第 78－79 页。

(9)稻田清《西米东运考》，《东方学》第 71 期，1986 年。

(10)《皇朝经世文编》卷 34，李绂《修陈广西垦荒事宜疏》。

(11)《清代土地开垦史》第 73－74 页。

(12)宋希庠《中国历史劝农考》第77页。
(13)《宫中档雍正朝奏折》第15册，第463—467页。
(14)《金铁列传》，"国史馆档案"，台北故宫博物院。
(15)《鄂尔泰折》雍正七年八月十八日折。
(16)《宫中档雍正朝奏折》十年一月十二日、十二年十二月十七日金铁奏折。
(17)同上，十二年五月二十七日、十三年四月二十日金铁奏；《广西通志》卷22、
(18)《清代名人传》第86—87页。
(19)同上，第920—921页、《陈文恭公年谱》。
(20)陈钟珂《陈文恭公年谱》卷1。
(21)同上，卷2。
(22)陈宏谋《陈文恭公书牍》卷1。
(23)《陈文恭公年谱》卷1。
(24)袁枚《小仓山房文集》卷27。
(25)《宫中档雍正朝奏折》十一年三月一日陈宏谋奏；《年谱》卷2。
(26)同上，十二年十二月十七日金铁奏。
(27)同上，十三年二月四日尹继善奏。
(28)蔡冠洛《清代七百名人传》第1册第144页。
(29)《陈文恭公年谱》卷2。
(30)乾隆元年七月二十四日上谕，《长编档》，台北故宫博物院。
(31)同上，元年八月三日上谕，元年十一月三十日上谕，《长编档》。
(32)《金铁列传》("国史馆档案"，台北)。
(33)《硃批奏折·财政类》(第一历史档案馆)，乾隆二年九月十二日陈宏谋奏。
(34)同上，《乾隆实录》卷53。
(35)《乾隆实录》卷55。
(36)《广西通志》(1800)卷260，《临桂县志》(1905)卷29。
(37)《清代土地开垦史》第76—81页。
(38)《清朝文献通考》(上海，1936)第4878页.
(39)白新良《乾隆传》第17—18页。
(40)朱轼《朱文瑞公文集》附卷1。
(41)《乾隆实录》卷4。
(42)《清代土地开垦》第124页、《乾隆传》第31—32页。
(43)《清朝文献通考》(上海，1936)第4884—4885页。
(44)《中国历代民食政策史》第163页。
(45)《地尽其利：1500—1850年湖南省府与农民》第219—221页。